

Portugal e a União Europeia Vinte Anos Depois

Nuno Severiano Teixeira
Ministro da Defesa Nacional

Quando Portugal se tornou membro de pleno direito da Comunidade Europeia, a 1 de Janeiro de 1986, a Europa estava dividida pela Guerra Fria e dominada pelo “europessimismo”, resultante de duas crises energéticas sucessivas, que tinham posto fim a trinta anos de crescimento constante e acelerado.

Retrospectivamente, esse momento representa uma importante viragem. Para Portugal, marca, desde logo, o fim de uma fase de relativa incerteza sobre o seu lugar na política internacional, com a concretização da opção europeia, e o início de um período estável de desenvolvimento sustentado, orientado por uma estratégia coerente de modernização da economia e da sociedade.

Por outro lado, a Comunidade Europeia, com o alargamento à Europa do Sul e o Acto Único Europeu, entra num ciclo de aprofundamento, desenvolvimento e projecção internacional. Paralelamente, as mudanças internas na União Soviética vão acelerar o fim da Guerra Fria, com a deposição dos regimes comunistas no bloco soviético e a unificação da Alemanha. Essa transformação dos equilíbrios estratégicos pós Guerra Fria reflectiu-se na construção europeia, nomeadamente com o Tratado de Maastricht, a fundação da União Europeia (UE), a criação da moeda única e a institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Por último, a capacidade de adaptação do modelo institucional assegurou a integração das novas democracias da Europa Central e Oriental na Aliança Atlântica e na União Europeia, essencial para a consolidação do *status quo* do pós Guerra Fria.

Contrariando a velha tendência que preconizava a necessidade de se distanciar da política europeia, Portugal, parte integrante da UE e da Aliança Atlântica, pôde estar na primeira linha dessas mudanças e soube compreender o seu sentido fundamental.

A dimensão de segurança estratégica esteve na origem do processo de integração europeia. A Declaração Schuman, em Maio de 1950, anunciou uma aliança entre a França e a República Federal da Alemanha, essencial para consolidar a paz entre as democracias europeias. No mesmo sentido, a primeira comunidade europeia regulou a produção do Carvão e do Aço dos seis Estados fundadores, crucial para a produção dos armamentos modernos nas sociedades industriais.

A seguir à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a segunda comunidade europeia quis organizar a defesa regional e enquadrar a constituição das forças armadas da República Federal alemã, ambas necessárias para reforçar a aliança ocidental face à ameaça soviética. Todavia, a Comunidade Europeia de Defesa (CED), não obstante ter sido inicialmente apoiada pelos Seis, bem como pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, não chegou a existir. As divisões internas na política francesa revelaram as contradições de um projecto cuja rejeição provocou uma crise profunda, que só foi ultrapassada, por um lado, com a integração da Alemanha na Aliança Atlântica e, por outro lado, com os Tratados de Roma.

Desde 1957, com a Comunidade Económica Europeia (CEE), a construção europeia concentrou-se na dimensão económica, enquanto a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) assegurava a defesa colectiva europeia.

Porém, o fim da Guerra Fria tornou inevitável uma revisão dos termos da divisão do trabalho estratégico que assegurou essa relação virtuosa entre a Comunidade Europeia e a Aliança Atlântica, os dois pilares multilaterais da ordem ocidental.

A intervenção de Portugal nesse processo pautou-se sempre pela moderação e pela procura de fórmulas de continuidade institucional que pudessem preservar a comunidade transatlântica e fortalecer a integração europeia.

No Tratado de Maastricht, Portugal reconheceu a necessidade uma valorização da política internacional no processo de integração e defendeu a institucionalização da PESC como um dos pilares da UE, cujas decisões se subordinavam ao exercício da soberania dos Estados, como é próprio nas questões de política externa, de segurança e de defesa. Porém, Portugal evitou estar presente nas modalidades europeias de organização militar separada que pudessem prejudicar a estabilidade e a coesão da comunidade transatlântica.

Nesse sentido, Portugal defendeu a relevância da União da Europa Ocidental (UEO) como parte integrante do desenvolvimento da UE num quadro de articulação com a Aliança Atlântica. Em 1995, a UEO decidiu criar um Estado-Maior militar permanente, em Bruxelas. Essa estrutura, sem forças armadas permanentes, passou a dispor de unidades operacionais, incluindo a Força de Reacção Rápida (EUROFOR), com quartel-general em Florença, e a EUROMARFOR, com forças navais no Mediterrâneo, ambas integradas pela França, Itália, Espanha e Portugal, partilhando entre si as responsabilidades de comando e estado-maior, através da rotatividade de funções.

Do mesmo modo, Portugal apoiou o desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) no quadro da Aliança Atlântica, bem como a formação de Forças Conjuntas e Combinadas (CJTF), que previam a utilização de capacidades militares da OTAN pela UEO, nomeadamente em missões de gestão de crises, ditas missões de *Petersberg*. Por último, Portugal aceitou, apoiou e defendeu, na Conferência Intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia, a integração, a prazo, da UEO e a garantia de defesa colectiva na União Europeia.

Esses pequenos passos revelaram-se demasiado curtos para responder às crescentes obrigações dos Estados europeus e da União Europeia na segurança regional. Os seus limites ficaram demonstrados, de uma forma trágica, nas guerras de secessão na ex-Jugoslávia. Na Bósnia-Herzegovina, como, mais tarde, no Kosovo, a guerra e a violência só puderam ser contidas pela intervenção conjunta dos Estados Unidos e das principais potências europeias. Em ambos os casos, a OTAN foi indispensável para estabelecer o quadro em que a paz foi imposta e travar os massacres.

A viragem das políticas europeias na dimensão de defesa e de segurança foi, por isso, resultado das lições das guerras balcânicas.

Em Dezembro de 1998, na cimeira bilateral de Saint Malo, o Primeiro-ministro britânico e o Presidente da República francesa avançaram um conjunto de propostas para assegurar uma capacidade autónoma de defesa da UE num quadro pragmático de articulação estratégica e operacional com a Aliança Atlântica.

A proposta bilateral da França e do Reino Unido, que se multilateralizou, posteriormente, no quadro da União Europeia, representa um quadro equilibrado em que se pode caminhar no sentido de uma crescente autonomia da segurança e defesa europeia, sem prejudicar o quadro essencial da comunidade transatlântica.

Pela sua parte, Portugal apoiou esta orientação nas sucessivas reuniões do Conselho da União Europeia, que terminaram em Dezembro de 2000, com o Tratado de Nice, o qual consagra a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum.

Na sequência das decisões do Conselho da União Europeia, a UEO foi sendo progressivamente integrada na União Europeia, que assume as suas responsabilidades e põe em marcha a edificação da PESD ao nível das instituições e das capacidades militares.

No plano institucional, a partir do Conselho Europeu de Helsínquia (1999) são estabelecidos três novos órgãos permanentes na União Europeia – o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar e o Estado-Maior –, com o objectivo de dotar a União Europeia de mecanismos de decisão e direcção em matéria militar.

No plano das capacidades, naquilo que foi designado por *Headline Goal*, foi prevista a formação de uma Força de Reacção Rápida (FRR), com um grau de prontidão de 60 dias e de sustentação de 12 meses, para intervir em missões militares de manutenção da paz, de imposição da paz e de gestão de crises. Para a participação de Portugal nessa força, foi disponibilizado, na altura, um efectivo de cerca mil militares das Forças Armadas para a Força de Reacção Rápida.

No plano da doutrina, o Conselho da União Europeia aprovou a Estratégia Europeia de Segurança (EES), um documento inédito em que se define a doutrina estratégica e uma visão europeia comum sobre a acção externa.

Paralelamente, no plano operacional, em Março de 2003, a União Europeia lançou a sua primeira missão militar de manutenção de paz. A operação “Concórdia” substituiu a operação da OTAN na Macedónia. Três meses mais tarde, o Conselho da UE aprovou a realização da Operação “Artémis”, na República Democrática do Congo, a primeira missão militar fora do espaço europeu e sem recurso a meios da Aliança Atlântica. Em Setembro de 2004, a UE assumiu as responsabilidades da OTAN na Bósnia-Herzegovina, através da operação “Althea”.

Portugal esteve sempre significativamente representado nas operações da UE através das suas forças militares e de segurança, assim como nas principais operações de manutenção e imposição de paz lideradas pela OTAN e pela Organização das Nações Unidas (ONU), designadamente na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, em Timor-Leste, no Afeganistão e, mais recentemente, no Líbano.

Perante os desafios que se colocam à segurança europeia e internacional, os ministros de Defesa europeus adoptaram o plano “Objectivo Global 2010”, para a União Europeia

poder responder, de forma rápida e decisiva, às missões de gestão de crises, incluindo as vertentes policial e civil. Este plano, adoptado, formalmente, pelo Conselho da União Europeia em Junho de 2004, cria a Agência Europeia de Defesa, que se estabeleceu nesse mesmo ano, e determina a formação dos Agrupamentos Táticos (*Battle Groups*), cuja capacidade operacional plena foi declarada em Janeiro de 2007, com a participação de forças portuguesas. A União Europeia está também a desenvolver uma “Visão a Longo Prazo”, em que procura identificar os principais problemas estratégicos nos próximos vinte anos, e definir as suas implicações para a PESD.

É neste quadro de aprofundamento da PESD que Portugal vai assumir, no segundo semestre de 2007, a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, a primeira com competências em matéria de Defesa.

No seguimento do programa da Presidência tripartida, estabelecido conjuntamente com a Alemanha e a Eslovénia, Portugal vai empenhar-se, de forma decisiva, no desenvolvimento das prioridades definidas para a PESC e na PESD.

Passo a passo, através de actos concretos, a União Europeia, começa a assumir responsabilidades efectivas para a segurança regional da Europa, no caso da Bósnia-Herzegovina, e a demonstrar a sua capacidade de intervenção em África, no caso da República Democrática do Congo.

Paralelamente, a intervenção política, diplomática e militar da União Europeia e dos Estados europeus no Médio Oriente e no Mediterrâneo tem aumentado com a escalada dos conflitos regionais, nomeadamente nos casos do Irão, de Israel e da Palestina, do Líbano e do Afeganistão. A capacidade militar de um número importante de países europeus, que representam o essencial das forças nas missões internacionais das Nações Unidas e da Aliança Atlântica no Líbano e no Afeganistão, impõe responsabilidades acrescidas à União Europeia. A segurança energética passou a ocupar um lugar central nas decisões europeias, com implicações evidentes para as prioridades da PESC.

Nesse quadro, as iniciativas no sentido do aprofundamento das relações com os países do Mediterrâneo e do Médio Oriente, num contexto de segurança alargado, que inclui Segurança, Defesa e Desenvolvimento, são uma prioridade da presidência portuguesa.

Do mesmo modo, é preciso impor como prioridade o envolvimento da PESD em África, nomeadamente através de missões de reforma do sector de segurança e prevenção e resolução de conflitos. Neste sentido, Portugal tem vindo a apresentar aos seus parceiros da União Europeia e aos seus parceiros africanos, o Programa de Apoio às

Missões de Paz em África (PAMPA), com o objectivo de desenvolver acções de formação e capacidade institucional nos países africanos. A estabilidade e a segurança africanas são obviamente relevantes para a segurança europeia. Os exercícios navais da OTAN com Cabo Verde, marcaram uma viragem, e representam o reconhecimento da importância estratégica de África para a comunidade ocidental, que tem também de ser assumida pela União Europeia.

Finalmente, a situação na península balcânica exige uma atenção particular por parte da União Europeia, em especial no que diz respeito ao processo de negociação do estatuto final do Kosovo, que deve, antes de mais, contribuir, de modo decisivo, para a estabilidade regional e internacional.

Em seis anos, a política externa europeia, em particular na área da segurança e defesa, afirmou-se como uma das áreas mais dinâmicas da União Europeia. Além disso, beneficia de um apoio maioritário e consistente das opiniões públicas.

Na encruzilhada europeia, perante uma distância crescente das comunidades políticas em relação à construção europeia, as dimensões de segurança e defesa são um factor essencial para recuperar a confiança dos cidadãos, demonstrando a importância crucial da integração regional e a necessidade de consolidar a União Europeia.

Por outro lado, a PESD apresenta-se como uma das áreas de maior consenso no actual momento do processo de integração europeia. Apesar das dificuldades em relação ao futuro do Tratado Constitucional, as disposições referentes à segurança e defesa europeia continuam a ser o marco orientador do desenvolvimento das políticas externas, de segurança e de defesa, sem constrangimentos por parte dos Estados membros.

A política europeia de segurança e defesa apresenta-se como um vector fundamental para a afirmação da União Europeia como actor global. Esta ambição só poderá ser cumprida se a UE puder dispor de capacidade militar autónoma e tal só será possível se existir vontade política por parte dos Estados-membros.

Os momentos de crise são momentos de oportunidade. O impacto cumulativo da multiplicação das crises nas periferias da Europa e da revelação de divisões internas, veio pôr à prova a visão estratégica e determinação da UE. Para ultrapassar as dificuldades e regressar ao caminho seguro da integração, que foi, é e continuará a ser um dos fundamentos da paz europeia, temos que voltar a demonstrar que a União Europeia é indispensável para responder aos imperativos da segurança e da defesa regionais.